

УДК 349.414 (574)

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*С.В. Турсбеков, О.Т. Куракпаев, М.А. Уалиева, М.К. Мажитов*

Приведен анализ рационального использования земельных ресурсов и охраны земли – важнейших условий существования и роста благосостояния народа.

*Ключевые слова:* землеустройство; потенциал земельных ресурсов; землевладение; земельное законодательство; земельные отношения.

---

## STATE REGULATION OF LAND RELATIONS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

*S. V. Tursbekov, O. T. Kurakpaev, M. A. Yalieva, M. K. Mazhitov*

The analysis of rational use of land resources and protection of the land, the most important condition for the existence and growth of welfare of the people is provided.

*Keywords:* land management; land resources capacity; land tenure; land legislation; land relations.

На всех этапах человеческого развития, благосостояние общества зависело и зависит от его умения использовать незаменимый природный ресурс – земельный. В отличие от других факторов производства земля пространственно ограничена, перемещаемая. Земля – неопределимое и незаменимое богатство общества. Она является основным природным ресурсом, материальным условием жизни и деятельности людей, базой для размещения и развития всех отраслей народного хозяйства, главным средством производства в сельском хозяйстве и основным источником получения продовольствия. Поэтому организация рационального использования и охраны земли – важнейшее условие существования и роста благосостояния народа [1].

Перед обществом стоит сложная задача: так организовать использование земель, чтобы, с одной стороны, прекратить процессы деградации почв, осуществить их восстановление и улучшение, а с другой стороны – добиться повышения эффективности производства за счет организации рационального землевладения и землепользования. Она может быть решена только в ходе регулирования земельных отношений, главная цель которого – организация рационального использования и охраны земли, создание благоприятной экологической среды, улучшение природных ландшафтов и реализация земельного законодательства [2].

Сегодня в Республике Казахстан общий земельный фонд составляет 272,5 млн га, из них к ка-

тегории земель запаса отнесено 102,4 млн га. Земли сельскохозяйственного назначения составляют 98 млн 580 тыс. гектаров, из этого количества в частную собственность выкупили не более 1,2–1,5 %, земли лесного фонда составляют 22,8 млн га, 23,8 млн га – населенные пункты, земли водного фонда – 4,1 млн га, особо охраняемые территории – 6,5 млн га, земли промышленности, связи, обороны и иного назначения – 2,8 млн га.

В настоящее время площадь земель сельскохозяйственного назначения в РК сократилась на 55,9 % по сравнению с количеством гектаров, которые использовались до момента обретения государством независимости. В то же время под сельскохозяйству было отдано 218 млн га. Статистика изменения площади земель той или иной категории приведена в таблице 1.

Государственное управление земельным фондом представляет собой важнейшее направление в системе государственного управления, выступает необходимым организационным условием обеспечения рациональности использования и эффективности охраны земель [3].

Правовые меры содержат элементы обязательности, властного принуждения и властного вмешательства государства в область земельных отношений путем осуществления законодательной (нормативно-правовой), административной и судебной функции. В тех случаях, когда землеустройство не

Таблица 1 – Изменение площади земель по категориям земель, в период с 1991 г по 2015 г.

Категории земель	1991 г.	2010 г.	2011 г.	2015г.	Изменения (+, -)	
					2011 г. к 1991 г.	2015 г. к 2011 г.
1. Земли сельскохозяйственного назначения	218 375,8	93 387,6	93 727,4	98 580,0	-124 648,4	+4 852,6
2. Земли населенных пунктов	3 747,2	23 217,0	23 684,1	23 800,0	+ 19 936,9	+ 115,9
в том числе:						
городов и поселков	2 053,5	1 789,7	2 311,0		+257,5	-
сельских населенных пунктов	1 693,7	21 427,3	21 373,1		+ 19 679,4	-
3. Земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйств. назначения	18 796,8	2 663,8	2 688,0	2 893,8	-16 108,8	+205,8
4. Земли особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и истор.-культурного назначения	775,1	5 651,6	5 755,7	6 500,0	+4 876,5	+744,3
5. Земли лесного фонда	10 179,2	23 048,4	23 029,0	22 850,0	+ 12 849,8	-179,0
6. Земли водного фонда	819,9	4 096,1	4 108,5	4 100,0	+3 288,6	-8,0
7. Земли запаса	18 952,3	109 109,3	108 181,1	102 450,0	+89 228,8	-5 731,1
<b>Итого земель</b>	<b>271 646,3</b>	<b>261 173,8</b>	<b>261 173,8</b>	<b>261 173,8</b>	<b>-10 472,5</b>	<b>-</b>
в том числе земли, используемые на территории других государств	149,8	0,9	0,9	0,9	-148,9	-
Земли, используемые другими государствами	993,7	11 317,3	11 317,3	11 317,3	+ 10 323,6	-
<b>Территория республики</b>	<b>272 490,2</b>	<b>272 490,2</b>	<b>272 490,2</b>	<b>272 490,2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

может быть произведено по согласию самих землевладельцев, оно становится предметом правового регулирования. Например, отвод земель для государственных и общественных нужд при строительстве крупных дорог, водохранилищ, расширение городов ущемляет интересы землевладельцев, так как нередко связан с их переселением, появлением неудобств в использовании земель или сокращением площадей принадлежащих им участков [4].

К основным функциям государственного управления земельным фондом принято относить: осуществление земельного мониторинга; ведение землеустройства; ведение государственного земельного кадастра; определение функционально-целевой структуры земельного фонда; планирование использования и охраны земель; распоряжение земельными нормами (распределение, перераспределение земель посредством их предоставления и изъятия); контроль за использованием и охраной земель; обеспечение исполнения земельного законодательства (разрешение земельных споров, ответственность за нарушения земельного законодательства).

В связи с вовлечением земель в гражданский оборот возникла новая функция – формирование и защита рынка земель и земельных прав.

Для надлежащей организации управления земельным фондом первостепенное значение име-

ют учет земель, осуществление земельного мониторинга, ведение государственного земельного кадастра. Информация, полученная в результате осуществления этих функций, является базовой при проведении зонирования, планирования, использования и охраны земель; при распределении земель; разрешении земельных споров, вопросов ответственности за правонарушения и возмещения причиненного ущерба.

Планирование использования и охраны земель предусмотрено в Земельном кодексе РК, в Законе РК «Об охране окружающей среды», в природоресурсовых кодифицированных актах [1, 5].

Экономические меры регулируют земельные отношения путем учета экономических интересов землевладельцев и землепользователей. К таким мерам относятся дифференциация земельного налога, предоставление льготных кредитов. Для их разработки и осуществления нужна информация о размерах, качественных характеристиках земельных участков, ограничениях и обременениях использования земли.

Исходя из целей и задач того или иного этапа земельных преобразований, развитие земельных отношений в Казахстане, начиная с получения им суверенитета и независимости, можно условно разделить на пять этапов, причем каждый из них по

своему уникален и своеобразен, на каждом решались свойственные данному этапу проблемы, ставились цели и задачи.

Земельные преобразования начались с принятия четырех законов, принятых в годы начала экономических реформ. Это закон «О крестьянском хозяйстве», «Земельный кодекс», «О земельной реформе», «О земельном налоге». В результате их реализации был начат и пройден первый этап реформы, который приходится на 1990–1993 гг. В качестве основных условий проведения земельной реформы на данном этапе выдвигались:

- становление и развитие земельного и иного рыночного законодательства, являющегося правовой основой земельных преобразований;
- обеспечение права каждого гражданина и коллектива на добровольность в выборе форм землевладения, землепользования и хозяйственной деятельности на земле;
- учет региональных особенностей использования земель;
- соблюдение требований охраны земель, лесов, животного и растительного мира и других природных ресурсов.

Основными направлениями земельной реформы *первого этапа* являлись:

- создание специального земельного фонда местных органов власти с целью последующего его перераспределения в интересах более эффективного использования земель;
- передача части земель из специального фонда в ведение городских органов власти для сельскохозяйственного производства;
- предоставление земель в пожизненное наследуемое владение гражданам Казахстана для ведения крестьянского и личного подсобного хозяйства, животноводства, садоводства, строительства и обслуживания жилого дома, дачного строительства, занятия традиционными народными промыслами и ремеслами;
- перераспределение земель в случаях преобразования колхозов, разгосударствления и приватизации совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий;
- установление и уточнение границ сельских населенных пунктов и их земельнохозяйственное устройство;
- оформление и переоформление документов на право владения и право пользования земельными участками.

*Второй этап развития* земельных отношений (1994–1995 гг.) связан с подготовкой к переходу от исключительной государственной собственности к частной собственности на землю.

*Третий этап* получил начало с принятия Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года и Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, «О земле» от 22 декабря 1995 года.

Как следствие этого, в республике принципиально изменились состав субъектов земельных правоотношений и структура землепользования.

Значительно сократилась доля земли, находящаяся в землепользовании государственных юридических лиц, тем самым была устранена монополия государства на землю и созданы предпосылки для дальнейшего развития рынка земли в стране.

Для дальнейшего совершенствования земельного законодательства, которое было направлено на обеспечение прав на землю, расширение института арендных отношений и залоговых операций, обеспечение регистрации прав на землю был принят закон «О земле» от 24 января 2001 года, явившийся началом *нового этапа* реализации земельной реформы.

В результате осуществления земельной реформы за рассматриваемый период граждане и юридические лица были обеспечены правами на землю следующим образом: количество собственников земельных участков, которые предоставлены (предоставляются) для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, дачного и индивидуального жилищного строительства, в настоящее время составляет 3082,5 тыс., или 95 % общего количества всех собственников земельных участков и землепользователей в стране. Документами на землю обеспечены 2700,7 тыс. собственников, или 88 %. Дальнейшее формирование собственников этой группы прогнозировалось в основном за счет индивидуального жилищного строительства, и количество их достигло к концу 2003 г. примерно 3,2 млн.

Общее количество крестьянских (фермерских) хозяйств составляет 91 тыс. Документами на землю обеспечены 81,2 тыс. хозяйств, или 89,2 %.

Количество негосударственных сельскохозяйственных организаций землепользователей составляет 6,2 тыс., в том числе со стабильным землепользованием – 4,2 тыс., документами на землю обеспечены – 3,9 тыс. или 94 %.

В законе Республики Казахстан «О земле» были урегулированы вопросы предоставления земель участникам кондоминиума. Документы на землю оформлены и выданы 14,1 тыс. объектам кондоминиумов. Определение границ земельных участков, предоставляемых собственникам помещений (участникам) кондоминиума, в настоящее время осуществляется с участием кооперативов собственников квартир с учетом фактически сложившейся застройки и требований, установленных градострои-

тельной и иной документацией к территориальному развитию населенного пункта. В настоящее время стоит задача определения доли каждого участника кондоминиума в общей собственности или общем землепользовании без выделения ее в натуре.

На начальном этапе разгосударствления объекты государственной собственности были приватизированы без оформления прав на землю, поэтому в настоящее время при оформлении прав на земельные участки следует провести уточнение занимаемых площадей под существующие объекты, а также оформление выкупа (аренды) земельных участков у государства.

В целях создания наиболее благоприятных условий для рационального и эффективного использования земель, привлечения инвестиций, стимулирования поступления дополнительных средств в бюджет, обеспечения гласности при предоставлении земельных участков, а также обеспечения твердых гарантий по защите прав инвесторов, на наш взгляд, следует организовывать земельные аукционы и конкурсы по продаже земельных участков в собственность или землепользование, проведение которых урегулировано законодательно постановлением Правительства от 10 декабря 1996 года, № 1511 “Об утверждении порядка купли-продажи находящихся в государственной собственности земельных участков или права постоянного землепользования”.

Земля без хозяина – сирота. Экологическая катастрофа наступает именно ничейную землю. Итак, по поручению Президента страны был подготовлен проект Земельного кодекса Республики Казахстан, который прошел тяжелый путь до его принятия. 20 июня 2003 г. он был принят парламентом страны, с которого началась новая веха в осуществлении земельной реформы суверенного Казахстана.

Пять институциональных реформ, ориентированных на создание современного государства для всех, предусматривают также принятие мер по индустриализации и экономическому росту. А программа “100 конкретных шагов” содержит в себе пункты, которые позволят провести значительные преобразования в сфере земельных отношений.

Во-первых, внедрить новые механизмы передачи земли в частную собственность, осуществить массовую приватизацию земель сельскохозяйственного назначения.

Во-вторых, упростить процедуру смены целевого назначения земельного участка и условия выдачи разрешений на изменение целевого назначения.

Благодаря этим мерам владельцы земель смогут оперативно реагировать на изменение рыночных условий, приступая к новым видам деятельности.

В качестве 35-го шага в стратегическом документе “100 конкретных шагов” обозначено введе-

ние в рыночный оборот земель сельхозназначения с целью их эффективного использования, внесение изменений в Земельный кодекс и другие законодательные акты. В Казахстане уже создана рабочая группа для разработки новой законодательной и другой необходимой нормативно-правовой базы для осуществления земельной реформы.

Рынок земель сельскохозяйственного назначения – это целостная система экономических отношений и связей между продавцами и покупателями, производителями и потребителями, основанная на взаимодействии спроса и предложения на земли сельскохозяйственного назначения в рыночных условиях.

Введение института частной собственности на землю в Казахстане будет стимулировать эффективное ее использование, а также экономический рост страны. Потому что, когда действует рынок земель, преимущества частной собственности более очевидны: это стабильность прав собственности, возможность передачи их от одного лица к другому, соответствие цен реальной стоимости земли и т.д.

В Казахстане сельское хозяйство исторически является конкурентным преимуществом страны. Однако устаревшие, неэффективные методы регулирования земельных отношений ограничивают потенциал земли как фактора производства. Инвентаризация земель, проведенная недавно, показала, что в республике 9 млн га земель не используются, просто пустуют, – отметил Президент Назарбаев.

Следует отметить, что в настоящее время крупные землепользователи нерационально используют арендованный ресурс. К тому же это зачастую происходит бесконтрольно. Никто не может ясно сказать, следит ли такой землепользователь должным образом за арендуемым наделом, удобряя и сохраняя его плодородие и продуктивность, или же, наоборот, старается выжать из земли последние соки. Такое отношение чревато негативными последствиями и угрожает выводу из строя всех плодородных земель Казахстана.

Именно поэтому в РК решено начать массовую приватизацию земель сельскохозяйственного назначения. Причем эта процедура будет кардинально отличаться от приватизации государственной собственности, произошедшей в 90-х годах прошлого века. Ведь в то время передача права собственности на землю официально проводилась на бесплатной основе.

Рыночная экономика развитых стран не сдвинулась бы с места, если бы у них не был принципиально решен вопрос земельных отношений. По словам Президента РК, казахстанская модель приватизации должна проходить абсолютно прозрачно, для того чтобы собственниками земли стали

люди, действительно способные работать на земле и использовать каждый метр рационально, в соответствии с законами рынка. А государство должно наладить за этим постоянный мониторинг.

*Литература*

1. Земельный кодекс Республики Казахстан // Казахстанская правда. 2003. 26 июня.
2. *Оспанов Б.С.* Земельная реформа Республики Казахстан: Методология, методы, практика / Б.С. Оспанов. М., 2002. 222 с.
3. О Программе обеспечения прав на землю в Республике Казахстан на 2000–2003 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16.02.2000 г. № 253.
4. Совершенствование правовых основ земельной реформы в Республике Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1998. С. 6.
5. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, «О земле» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 159.
6. *Умербаева Р.Е.* Земельные преобразования в Республике Казахстан в условиях рыночных отношении / Р.Е. Умербаева // Вестник КазНУ. Алматы, 2009. 20 с.